



## 日本の福祉国家再編期における福祉団体の活動とその戦略に関する研究： 障害者福祉施策・母子福祉施策・生活保護制度の政策過程を事例として

著者	大倉 沙江
発行年	2016
学位授与大学	筑波大学 (University of Tsukuba)
学位授与年度	2015
報告番号	12102甲第7619号
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00143240">http://hdl.handle.net/2241/00143240</a>

氏 名	大倉沙江
学 位 の 種 類	博士（ 学 術 ）
学 位 記 番 号	博 甲 第 7619 号
学位授与年月日	平成 28 年 3 月 25 日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
審 査 研 究 科	人文社会科学研究科
学 位 論 文 題 目	日本の福祉国家再編期における福祉団体の活動とその戦略に関する研究 —障害者福祉施策・母子福祉施策・生活保護制度の政策過程を事例として—

主 査	筑波大学 教 授	博士（法学）	辻中豊
副 査	筑波大学 准教授	博士（国際政治経済学）	大友貴史
副 査	筑波大学 准教授	博士（国際政治経済学）	明石純一
副 査	筑波大学 准教授	博士（教育学）	海後宗男

## 論 文 の 要 旨

本論文は、1990 年代以降に生じた日本における福祉国家再編期の政治を、利益団体・市民社会の側から論じたものである。福祉政治は先進諸国で多様な動態を見せているが、日本においても福祉と就労・労働の連携強化（ワークフェア／アクティベーション）という考え方に基づいた制度改革が行われた。このような福祉国家の再編期において、福祉団体はどのような活動を展開し、またどのような政策変化を起こすことができたのかというのが基本的な問いである。

本論では以上のような疑問に答えるために、分析の手法としては、サーベイ調査及びインタビュー調査が併用され、事例研究も行なわれている。第 1 章で分析枠組みを提示した後に、第 2 章から第 3 章はサーベイ調査に基づいた分析、第 4 章から第 7 章は事例に基づいた分析を行っている。

第 1 章では、分析枠組みとして「政治的機会構造論」とシャットシュナイダーらによる「紛争の転移・伝染」の議論が説明される。政治的機会構造が運動体にとってより開放されているのか、あるいはより閉鎖されているのかという問いである。与えられた政治的機会構造の中で、運動体は新しい戦術を駆使して問題の設定を試みる。こうした活動の結果として、紛争の規模の変化、すなわち明示的あるいは潜在的に問題に関係する参加者の範囲が拡大され、紛争の規模が変化する。活動が、政策決定に影響を与え、政策の軌道修正や政策変化を促すかどうかは、政策形成過程の開放性や連合のあり方など政治的機会構造に規定されと考えられる。

第 2 章では、量的なサーベイデータを利用し、福祉団体と他の団体分類との比較を行うことで福祉団体の活動内容とその特徴の把握に努めている。政治的機会構造との関係から見ると、①政権交代前後の時期には、特定の政党だけでなく複数の政党に対する働きかけを開始しており、②他団体との協調関係も他の分野の団体と比べて豊富である。③ただし、福祉団体の中でも裁判支援を行う福祉団体に限定すると、二大政党だけでなく社民党や共産党にも接触する一方で、行政との接触可能性はやや低い。つまり政治的機会構造がやや閉じられた状態にあることが確認された。

第3章では、裁判支援を行う団体の特徴を、裁判を行わない団体と対比して記述分析している。その結果、裁判を行う団体は、与党や行政が注目しようとしないう問題、あるいはそれらと対立するような問題について取り上げようとする、革新的・進歩的な団体を中心であることが示された。また、政治的機会構造との関係でみれば、裁判支援を行う団体は行政との接触可能性がやや低い団体を中心に構成されていることが確認された。

第4章では、母子福祉施策の制度改革が取り上げられた。2000年代のワークフェア的な改革によって、母子世帯に対する所得保障制度である児童扶養手当の給付水準が切り下げられるとともに、受給できる期限が有期化され、また就労支援の強化が図られた。しかし、就労支援策の不調が明らかになるにつれて、当事者団体は受給できる期限の有期化に反対運動を展開し、その実質的な廃止を実現した。廃止に至る過程では、政権与党との同盟関係という政治的機会構造に恵まれた全国母子寡婦福祉団体協議会が、地方組織と国会議員を巻き込んだ紛争の拡大を行ったことが、政策的帰結に影響をもったと分析された。

第5章では、生活保護制度をめぐる改革が取り上げられた。生活保護制度は、社会保障関係費の年間2,200億円削減の対象となり、2000年代半ば以降、生活扶助費の切り下げ、母子加算の廃止、老齢加算の廃止と縮小路線を歩んだ。しかし、その後、母子加算復活をマニフェストに掲げる民主党政権の誕生という政治的機会構造の変化に伴い、加算が復活した。この過程では、生活困窮者の支援団体が審査請求や裁判といった手法で、制度改革に対抗した。運動を展開するなかで、生活保護が生活困窮者といった特定の人々の問題ではなく「貧困」の問題である、と紛争の対立線（枠組み）を引き直すことで、労働組合、法律家、ひとり親家庭を支援する団体、企業など幅広い団体と連携することが可能となった。またこの過程では、従来協力関係になかった民主党との協力関係が築かれ、政治エリートとの同盟関係を形成することに成功した。母子加算の復活は、紛争の拡大戦略が、政権交代という政治的機会構造の変化によって結実したものと位置づけている。

第6章では、障害者福祉政策が取り上げられた。2003年、障害者福祉政策は、行政の決定によってサービス内容が決定される措置制度から、自らサービスを選択することができる支援費制度に移行した。しかし、支援費制度は、埋もれた福祉需要を掘り起し、初年度から財源不足に陥った。この問題を解決するために、障害当事者にサービス利用量の原則1割の負担を求める障害者自立支援法が成立した。しかし、この法律は、長期サービス利用が必要な重度障害者ほど負担が重くなる制度であったため、当事者団体を中心として批判が巻き起こった。批判を受けて、自公政権下で2回特別対策が行われ、さらに民主党政権でも障害者自立支援法の一部改正を経て障害者総合支援法が成立した。この過程で、障害者団体は、裁判などの手法を使って政治的決定に対抗した。これは、自立支援法の問題を単にサービス利用量の負担額の問題あるいは障害者の問題というだけではなく、生存権の問題あるいは社会的な権利の問題とフレーミングする試みであった。さらに、政治的機会構造という面からみると、福田政権組閣に際する与党合意で障害者自立支援法の見直しが行われたり、障害者自立支援法の見直しをマニフェストに掲げる民主党政権への政権交代が実現したりするなど、政治エリートの統治も安定性を欠いていた。結果として、障害者団体の紛争の拡大という戦略が功を奏したという。

第7章では、障害者自立支援法違憲訴訟を事例として取り上げた。第6章までの検討において、福祉団体が裁判という手法を用いて、紛争の転移や拡大を試みることが確認された。しかし、先行研究によると、裁判が政治に反映されるのは常に一般的な現象とみなされているわけではない。そのため、第7章では、裁判がどのような過程を経て、どのような条件下で政策的帰結に影響をもつのか考察を行った。その結果、政治的機会構造や問題がどの程度社会的に取り上げられているかという点に加え、運動団体がどの程度活動を維持できるかどうかという点が帰結を規定することが示された。

以上の分析の結果、論文の全体の結論として、以下の点が主張された。1点目に、福祉領域の政策過程の理解に対する貢献という意味では、従来官僚制（官僚）の強さが指摘されていた政策領域における、政治の影響力の大きさが指摘された。例えば、生活保護と母子福祉政策の政策決定過程では、従来官僚制の影響力の大き

さが指摘されていた。しかし、福祉国家の再編期には、政治の決定に基づき政策の修正が行われることもあった。2000 年代以降、社会福祉の問題が高度に政治化し、政治がこれらの政策領域を方向付けすることが増加した。そのため、論文の結論は官僚制の強さを否定するものではないが、先行研究で指摘されていた官僚制の強さは、政治がこれらの政策領域に介入しないという前提のもとでのものであったと結論された。

2 点目に、同じく福祉領域の政策過程の理解に対する貢献という意味では、これまであまり関心を払われてこなかった司法アリーナに注目する必要性が指摘された。従来の福祉政策研究、福祉政治研究では、官僚制を中心とした政治エリートに注目したものが多かったが、本研究の結果からは、これまでの研究では重要なアクターとして認識されてこなかった裁判所や法曹界を巻き込んだ形での紛争の拡大が行われており、彼らに対しても十分注意を払う必要性が示された。

3 点目に、団体研究に対する貢献という意味では、2000 年代以降の大きな福祉再編の潮流に際して団体の行動様式に変容の兆しがあり、これに伴い団体分類の凝集性が低下している可能性が指摘された。例えば、障害者団体はそれまで用いられていなかった裁判という手法をもって紛争の拡大を試みるようになり、生活困窮者を支援する団体は、労働組合や法律家など他団体とのネットワーク化を進めることで、政策決定へ参与する機会を増やそうとした。言い換えれば、大きなプレッシャーを受けた際に、団体の活動量が増加したり、これまで注目されてこなかった戦術等が用いられたりするようになっている。既に政策形成者とのネットワークに有無に基づく 2 種類の福祉団体の存在は指摘されていたが、一連の改革を経て、一部の福祉団体がいっそうイデオロギー過程のアクターとして側面を強めつつあり、分類としての凝集性が低下している可能性が示された。

## 審 査 の 要 旨

### 1 批評

本研究はさまざまな政治勢力と政策志向が交錯する 21 世紀の福祉政策の再編の政治過程を、政治過程の基本的概念である機会構造論と紛争の転移・伝染という枠組みを用いて、量的質的なデータを駆使して分析し、リソース的には「弱い少数集団」である福祉団体がいかにして自らの利益と権利を維持ないし再獲得していったかを記述・説明した力作である。また従来からほとんど政治学的な分析がなされてこなかった司法と関連した政治過程の位置と意義にも着目した点も独創的な貢献である。官僚制優位と考えられた福祉政策分野であるが、21 世紀の福祉政策の再編期には政治の役割が重要になったことを実証的に示した点も興味深い。

政治エリートなどいくつかの概念がやや曖昧さを残している点や分析枠組みと全体の実証結果のまとめになお改善の余地があると指摘されたものの、政治過程分析と福祉政治分析に新しい視座を開くものと高く評価された。学位論文の水準に十分到達している。

### 2 最終試験

平成 28 年 1 月 18 日、人文社会科学研究科学学位論文審査委員会において、審査委員全員出席のもと、本論文について著者に説明を求めた後、関連事項について質疑応答を行った。審議の結果、審査委員全員一致で合格と判定された。

### 3 結論

上記の論文審査ならびに最終試験の結果に基づき、著者は博士（学術）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。